

AVIS N° 19 DU 11 FEVRIER 2019 SUR LA RECEVABILITE DES CANDIDATURES EN ADOPTION INTERNE

FORMULE D'INITIATIVE PAR LE COSA

1. Objet de l'avis

Depuis plusieurs années, un nombre plus important de candidats se tournent vers l'adoption interne¹, alors que le nombre d'enfants potentiellement adoptables reste plus ou moins stable.

Ce déséquilibre a nécessité la mise en œuvre de modalités de régulation des demandes, reposant sur plusieurs critères objectivables, qui ont évolué au fil du temps.

Ce dispositif fait néanmoins régulièrement l'objet d'interrogations des candidats adoptants, qui soit le critiquent, soit expriment leur frustration et la difficulté à vivre cette situation. A la demande du représentant de ceux-ci au CoSA, une réflexion a été entamée, pour tenter d'améliorer, autant que faire se peut, ce processus.

2. Préparation de l'avis

Lors de la réunion du CoSA du 7 novembre 2018, les membres du Conseil ont pris connaissance de la manière dont est organisé le dispositif de régulation des demandes de recevabilité en Fédération Wallonie - Bruxelles, ainsi que de la manière dont la Communauté flamande organise ce même dispositif. La discussion a ensuite été ouverte, et des propositions d'adaptation ont été faites.

Suite à cette réunion, un projet d'avis a été rédigé, et proposé à la discussion lors de la réunion du CoSA du 14 décembre 2018.

L'avis suivant a été rendu lors de la réunion du 11 février 2019 à l'unanimité (8 membres effectifs sur 13), la majorité étant atteinte.

¹ Cet état de fait est notamment dû à l'évolution historique de l'adoption internationale : diminution du nombre d'adoptions, modification du profil des enfants généralement adoptables (plus grands ou état de santé plus compliqué), augmentation des coûts, disponibilité nécessaire au vu de l'allongement des procédures sur place, etc.

3. Descriptif des dispositifs de régulation des candidatures, en Fédération Wallonie – Bruxelles et en Communauté flamande

3.1. En Fédération Wallonie – Bruxelles

Le dispositif décretaal (article 33 du décret du 31 mars 2004 relatif à l'adoption, tel que modifié) prévoit pour l'adoption interne, après préparation à l'adoption, un examen des candidatures en deux temps : la phase de recevabilité de la candidature, puis l'examen psycho-médico-social de celle-ci. Le rôle dévolu à l'organisme d'adoption est de sélectionner les candidats adoptants qui pourraient répondre le plus adéquatement aux propositions d'enfants en besoin d'adoption (article 30 du décret).

L'examen de recevabilité porte sur des critères légaux et sur le nombre de places disponibles sur la liste d'attente des organismes, tenant compte du nombre d'enfants susceptibles d'être adoptés par l'intermédiaire de l'organisme.

En tenant principalement compte de l'intérêt de l'enfant, plusieurs balises ont été intégrées dans le dispositif de régulation :

- suite à un avis du CoSA (avis n°14 du 26 mai 2014), peuvent être retenus les candidats adoptants ayant une différence d'âge maximale de 45 ans avec l'enfant à adopter ;
- en conformité avec les instructions de l'ACC, le statut personnel lié à la nationalité de chaque adoptant doit permettre la reconnaissance de l'adoption dans le pays de nationalité, et l'octroi de cette nationalité à l'enfant.

Après examen de ces premières balises, l'organisme doit tenir compte du nombre de places disponibles sur la liste d'attente, tenant compte des critères suivants :

- le nombre maximal de places correspond au nombre d'enfants confiés en vue d'adoption au cours des 24 mois précédents (ce nombre faisant l'objet d'un ajustement semestriel au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet) ;
- la disponibilité de la liste d'attente tient compte de l'éventuelle exclusion exprimée par les parents de naissance quant à certains profils de famille adoptive (famille monoparentale, famille homoparentale) ; il s'agit bien d'un critère d'exclusion par les parents de naissance, et non de préférence ; la prise en compte de ce critère se justifie par le fait que le parent de naissance doit consentir à l'adoption de son enfant, et que, dans la législation actuelle, il peut revenir sur son consentement au plus tard 6 mois après introduction du dépôt de la requête en adoption ; les avis des parents d'origine sont recueillis et consignés de manière systématique, claire et rigoureuse, dans un registre consultable par l'ACC² (ce nombre faisant également l'objet d'un ajustement semestriel).

Pour objectiver l'acceptation des candidatures répondant à ces balises, le dispositif prévoit, après différentes modalités et tentatives d'amélioration :

² Concrètement, si 60 % de parents de naissance excluent l'éventualité d'une adoption de leur enfant par un couple de même sexe, cela justifierait que la liste d'attente de l'OAA ne compte pas plus de 40 % de couples de même sexe. Un couple de même sexe ne pourrait donc être refusé au niveau de la recevabilité tant que ce pourcentage n'aurait pas été atteint. Le même raisonnement vaut également pour les candidatures de personnes célibataires.

- que les candidats qui ont participé à une séance d'information dans l'organisme, sont invités à faire parvenir leur demande par courrier postal dans les cinq premiers jours ouvrables de chaque mois ;
- que les OAA doivent classer les candidats selon le nombre de candidatures déjà introduites mensuellement, dans chaque type de configuration familiale ; un tirage au sort est effectué en cas d'égalité du nombre de demandes ;
- que les OAA répondent une fois par mois de manière concertée, afin d'éviter l'examen PMS simultané d'une même candidature dans des OAA différents ;
- que les refus font l'objet d'une communication écrite et motivée, précisant soit les critères auxquels les personnes ne satisfont pas, soit le critère de disponibilité s'il y a eu recours au critère du nombre de demandes ou à un tirage au sort.

3.2. En Communauté flamande

La Communauté flamande vit le même déséquilibre entre nombre de candidats adoptants et nombre d'enfants adoptables.

Pour tenter d'y répondre, elle a mis en place, depuis 2016, le dispositif de « gestion de flux » suivant :

- les personnes désirant entamer un processus d'adoption extrafamiliale (internationale ou interne) s'inscrivent pour suivre une préparation à l'adoption ; elles reçoivent un numéro d'inscription ; elles doivent participer à deux séances d'information avant d'être placées sur la liste d'attente pour la suite de la préparation ;
- à la suite de ces deux séances d'information, pour permettre ultérieurement (voir ci-dessous) au VCA d'appliquer les correctifs, les candidats adoptants doivent avoir rempli un questionnaire relatif à leur projet d'adoption (moment où ils veulent commencer la procédure, pays d'origine, profil de l'enfant, ...) ;
- actuellement, 650 candidatures figurent sur la liste d'attente pour pouvoir entamer la seconde phase de cette préparation ; les 200 premières sont des candidatures de couples de même sexe ; certaines personnes s'inscrivent sur cette liste d'attente, même si l'adoption n'est pas un projet immédiat (par exemple, personnes en processus de procréation médicalement assistée) ;
- chaque année, le VCA (équivalent flamand de la Direction de l'Adoption – ACC) détermine le nombre de personnes pouvant entamer la seconde phase de la préparation, tenant compte du nombre d'adoptions réalisées l'année précédente, des possibilités offertes par les pays d'origine, et du taux de « décrochage » (nombre de personnes ne poursuivant pas la procédure après préparation, ou n'obtenant pas le jugement d'aptitude) ;
- selon le nombre de places ouvertes, le VCA détermine les personnes qui peuvent entamer cette seconde phase, tenant compte de l'ordre chronologique sur la liste d'attente, mais aussi de certains correctifs, selon les demandes des organismes d'adoption interne et internationaux agréés³ ; le décret flamand impose néanmoins que les trente premiers candidats sur la liste puissent entamer la préparation ;
- tous les quatre mois, le VCA envoie un courrier à toutes les personnes sur la liste d'attente reprenant le nombre de places ouvertes pour la seconde phase de préparation, leur permettant de situer leur place sur la liste ;
- après la préparation, les candidats reçoivent un certificat leur permettant d'entamer une procédure en jugement d'aptitude ;

³ Pour avoir suffisamment de candidats permettant de répondre aux critères des pays d'origine et de remplir les quotas accordés par ces pays, et pour avoir des profils de candidats répondant aux exclusives émises par certains parents d'origine en Belgique

- après obtention du jugement d'aptitude, ils peuvent se diriger vers un organisme d'adoption de leur choix (adoption interne ou adoption internationale) ; elles sont alors retenues pour signer une convention avec cet organisme selon le nombre de places sur la liste d'attente, en fonction de l'ordre chronologique de leur numéro d'inscription en début de processus ; actuellement, les propositions d'enfant en adoption interne sont faites à des candidats ayant entamé le processus en 2013 (pour les couples de sexe différent), et en 2011 (pour les couples de même sexe).

4. Avantages et inconvénients des deux dispositifs

La différence majeure entre les systèmes appliqués par les deux Communautés réside dans le fait que la régulation est appliquée, en Communauté française, après la préparation et uniquement pour l'adoption interne, et en Communauté flamande entre les deux phases de préparation, et ce de manière identique pour les deux types d'adoption.

En Communauté française, le système permet aux candidats adoptants d'appréhender les enjeux de l'adoption et la portée de leur projet personnel, sans devoir suspendre la poursuite de leur préparation. Il réduit la durée entre l'inscription à la préparation et la concrétisation de l'adoption, ce qui a pour conséquence que les parents qui peuvent concrétiser une adoption le font plus rapidement.

Néanmoins,

- le fait de devoir renouveler sa candidature tous les mois, à l'étape de la recevabilité, est une procédure « administrative » jugée trop lourde par les candidats adoptants ;
- bien qu'explicitée par les organismes d'adoption (OAA) lors de la séance d'information obligatoire, la procédure actuelle semble peu claire et lisible pour certains candidats adoptants ; en effet, la réponse mensuelle des OAA aux demandes de recevabilité ne reprend que le motif du refus, sans précisions sur le nombre de places ouvertes, le nombre de personnes retenues, leur délai d'attente moyen, etc. ;
- le principe et les modalités de prise en compte de l'exclusion exprimée par certains parents de naissance, de voir leur enfant confié à une personne seule ou à un couple de même sexe, sont peu clairs pour les candidats ;
- le processus de tirage au sort, en cas d'égalité de nombre de demandes par type de configuration familiale, semble peu transparent aux candidats adoptants ;
- les candidats éprouvent une certaine frustration de devoir recommencer la procédure à zéro au terme de la validité de leur certificat de préparation.

En Communauté flamande, les candidats adoptants sont informés régulièrement de l'évolution de la liste d'attente.

Néanmoins,

- le temps d'attente pour pouvoir entamer la seconde phase de la préparation est très long, avec pour effet que les adoptants arrivés en ordre utile sont d'un âge plus avancé ; le temps d'attente (pour l'adoption interne) est plus long (5 à 7 ans) ;
- certains candidats s'inscrivent « à titre conservatoire » sur la liste d'attente, sans réel projet ou sans projet immédiat ;
- sachant qu'un nombre important de personnes sont refusés au niveau de l'aptitude à adopter (tant en Communauté française qu'en Communauté flamande), la longueur du temps d'attente (beaucoup plus long en Communauté flamande avant d'être fixé sur son aptitude) est d'autant plus frustrante ;
- l'identité de système pour les adoptions internes et internationales a pour effet que celles-ci sont inutilement retardées.

5. Propositions du CoSA

Le fait qu'il y ait beaucoup trop de candidats à l'adoption interne, eu égard au nombre limité d'enfants en besoin d'adoption, impose un mécanisme de régulation.

Quel que soit le système de régulation mis en place, il génère de la frustration pour les candidats adoptants. La Direction de l'Adoption et les OAA en sont bien conscients ; ils ont tenté à plusieurs reprises d'améliorer le système, qui peut sans doute encore l'être, sans pour autant réduire la disproportion évoquée ci-dessus.

La loi fédérale étant lacunaire sur les questions d'adoptabilité des enfants, il revient aux législations décrétales de mettre en œuvre des garanties sur cette « potentielle » adoptabilité, avant la procédure judiciaire en prononciation d'adoption. Dans ce cadre, il convient de s'assurer que la famille d'origine, amenée à consentir à l'adoption de l'enfant (et qui a la possibilité de revenir sur ce consentement jusqu'à six mois après le dépôt de la requête en adoption), n'est pas rétive à ce que son enfant soit confié à certaines configurations familiales particulières.

Par ailleurs, dans l'intérêt de l'enfant, il convient d'éviter de créer une situation qui ne permettrait pas que tous ses droits soient reconnus dans le pays de nationalité de ses parents, ce qui justifie le fait de vérifier si l'adoption pourra être reconnue dans le pays d'origine de ceux-ci, et si leur nationalité sera octroyée à l'enfant.

Le CoSA estime que le système de régulation mis en place par la Direction de l'Adoption-ACC est respectueux des droits de l'enfant dans l'adoption, celle-ci ayant pour but principal de trouver la famille adoptive adéquate pour un enfant, et non de trouver un enfant pour une famille en attente de filiation.

Néanmoins, plusieurs propositions peuvent être formulées.

1) Pour alléger la procédure :

- étant donné qu'à l'avenir, il sera possible de postuler en adoption interne pendant quatre ans après le jugement d'aptitude, il semble opportun de limiter la fréquence à laquelle les organismes ouvriront les listes d'attente, et donc celle à laquelle devront postuler les candidats adoptants ; il est proposé que la candidature ne soit renouvelée que trimestriellement au lieu de mensuellement ;
- la demande initiale et les renouvellements devraient pouvoir être notifiés au choix des candidats, par courrier ordinaire ou par courrier électronique.

2) Pour améliorer la transparence du dispositif :

- en plus des séances d'information obligatoires auprès des OAA, une explication claire et précise devrait être diffusée sur le site de l'ACC ;
- les OAA devraient joindre à la lettre de refus de candidature le nombre de personnes ayant postulé et le nombre de candidatures retenues, en précisant pour celles-ci leur type de profil familial et le nombre de postulations qu'elles ont introduites

- 3) Pour assurer l'objectivité du processus :
- l'ACC doit en tout cas poursuivre son travail de contrôle de la manière dont les OAA gèrent la procédure (demandes de recevabilité, recueil des exclusives des parents d'origine, ...)
 - l'ACC devrait pouvoir autoriser des dérogations motivées à la procédure, dans la mesure où la liste d'attente manque de candidats ouverts à des profils d'enfants à besoins particuliers, selon des modalités à définir.
- 4) Par ailleurs, il pourrait être intéressant d'entamer une réflexion sur la faisabilité d'un système de gestion des demandes de recevabilité par l'ACC.

La Présidente,

Françoise HALLET